

# Zweifel an Grenzwerten im Luftqualitätsrecht – Die rechtliche Perspektive

Gastautor

2019-02-06T10:33:29



[JULIAN SENDERS](#)

von

Die Themen Fahrverbote und Abgasskandal, die [im Blog](#) vor nicht allzu langer Zeit schon wegen des „Dieselkompromisses“ der Bundesregierung thematisiert wurden, sind nach wie vor verantwortlich für hitzige politische (Grundsatz-)Debatten. Eine lebhafte Diskussion tobt seit Kurzem um die Legitimität des Jahresmittel-Grenzwerts von 40 µg/m<sup>3</sup> für Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>), der in [§ 3 Abs. 2 BImSchV](#) festgelegt ist und aus Anhang XI Abschnitt B der [RL 2008/50/EG](#) – Luftqualitätsrichtlinie (LQRL) – übernommen wurde.

## Grundlegung

Was aber bedeutet dies in juristischen Kategorien? Aufgrund der Grenzwerte können weitreichende Maßnahmen, insbesondere Fahrverbote, erfolgen. Diese und andere Maßnahmen stellen Eingriffe in die – auch auf unionsrechtlicher Ebene bestehenden – Grundrechte der Fahrzeugfahrer und -eigentümer dar. Es wäre kaum zu rechtfertigen, aufgrund rechtlich nicht haltbarer Grenzwerte in Grundrechte einzugreifen. Daher ist zu fragen, inwieweit eine Grenzwertfestsetzung überhaupt rechtlich zulässig ist. Da es sich um europäisches Sekundärrecht handelt, drängt sich eine einzelfallunabhängige Verhältnismäßigkeitsprüfung auf.

Der Grenzwert dient dem Umwelt- und Gesundheitsschutz (Art. 2 Abs. 2 Satz 1, 20a GG bzw. Art. 3 Abs. 1, 37 EU-GrC, Art. 11, 194 ff. AEUV), mithin einem legitimen Ziel. Er muss zudem geeignet, erforderlich und angemessen sein. Da zurzeit gehäuft die medizinische Tragbarkeit des Grenzwerts angezweifelt wird, geht es vor allem um dessen Geeignetheit. Denn wenn schon eine Grenzwertüberschreitung nicht zu

gesundheitlichen Auswirkungen führt, sind auf die Einhaltung eines Grenzwertes gerichtete Maßnahmen nicht geeignet, die Gesundheit zu schützen.

## Medizinische Vertretbarkeit

Der verbreitete Vorwurf gegen den Grenzwert lautet, dieser sei aufgrund von Schätzungen zustande gekommen. Der von den EU-Mitgliedstaaten bereits 1999 beschlossene Grenzwert ([RL 1999/30/EG](#)) wurde 2008 in die LQRL überführt. Dieser Wert basierte auf einer Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation (WHO), nämlich dem [WHO-Bericht aus dem Jahr 2000](#) (Air Quality Guidelines), der sich wiederum auf [Erkenntnisse aus 1997](#) stützte. Dort wurde eine Hintergrundbelastung von 15 µg/m<sup>3</sup> zugrunde gelegt. Signifikante Gesundheitsauswirkungen für Kinder ergaben sich anhand der berücksichtigten Studien ab einer Erhöhung dieser Belastung um etwa 28 µg/m<sup>3</sup>. Der empfohlene Wert stellt damit zwar eine Rundung, aber keine bloße Schätzung dar. Zugrunde lagen epidemiologische Untersuchungen, welche keine Kausalität, sondern für bestimmte Situationen über gewisse Zeiträume Korrelationen zeigen konnten. Dies haben aber auch die Verfasser der WHO-Untersuchungen gesehen und daher 40 µg/m<sup>3</sup> als einen Wert beschrieben, unterhalb dessen jedenfalls eine hohe Risikominderung für die Lunge eintritt.

Sie betonten aber auch, dass keine Schwelle ersichtlich ist, deren Unterschreitung keine Gesundheitsauswirkungen zeitigt. Rein aus medizinischer Sicht und zur Vorsorge wäre mithin gar die Empfehlung eines noch niedrigeren Grenzwerts denkbar. Die WHO überprüft vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse zurzeit ihre Empfehlungen und [erwägt eine Senkung der NO<sub>2</sub>-Grenzwertempfehlung](#).

Für einen hinreichend sicheren Zusammenhang zwischen NO<sub>2</sub>-Belastung und Gesundheitsgefährdung spricht, dass nicht nur epidemiologische Studien, sondern auch toxikologische bzw. (tier-)experimentelle Untersuchungen zu denselben Befunden kommen. Dies spricht laut einem neuen [Positionspapier der Deutschen Gesellschaft für Pneumologie](#) für die Kohärenz und biologische Plausibilität der Befunde, während die zugleich für einen konsistenten Wissensstand spricht.

Zudem stellt NO<sub>2</sub> laut den Air Quality Guidelines der WHO (S. 193) einen sog. Indikator-Schadstoff für die Schädlichkeit eines Luftgemischs dar. Auch das [Umweltbundesamt](#) spricht von einer Indikatorfunktion etwa für Ultrafeinstaub, d.h. mit steigender NO<sub>2</sub>-Belastung häufen sich andere schädliche Verbindungen. Die Langzeitauswirkungen von NO<sub>2</sub> auf Menschen isoliert zu testen, ist aber mit Blick auf ethische Grenzen weder möglich noch darüber hinaus sinnvoll: In der (Atem-)Luft findet stetig eine Vermischung statt.

Es liegt daher nahe, NO<sub>2</sub>-Konzentrationen streng zu begrenzen. Gegenläufige Stimmen dürfen den über Korrelationen hinausgehenden Stand der Forschung jedenfalls nicht ignorieren. Letzteres wird dem neuesten [Positionspapier](#) von Lungenfachärzten, welches die Grenzwerte scharf kritisiert, [vorgeworfen](#).

Es wird oft argumentiert, Grenzwerte am Arbeitsplatz seien um ein Vielfaches höher. Der sog. Arbeitsplatzgrenzwert i.S.v. [§ 2 Abs. 8 GefStoffV](#) liegt derzeit bei 950 µg/m<sup>3</sup> (vgl. [Technische Regel für Gefahrstoffe \(TRGS\) 900](#), Ziff. 3.). Er gilt aber nur für Arbeitsstätten, an denen Verbrennungs- bzw. Erhitzungsprozesse zu erwarten sind. Diesen Verhältnissen werden der Durchschnittsbürger, das Kind oder der Asthmatiker kaum ausgesetzt sein.

Für Büroarbeitsplätze hingegen findet nicht der Arbeitsplatzgrenzwert, sondern ein [Richtwert des Ausschusses für Innenraumrichtwerte](#) (AIR) von 60 µg/m<sup>3</sup> Anwendung. Der Ausschuss plant zudem [eine Senkung](#) dieses Grenzwerts.

Oftmals wird zudem eingewandt, dass das Abbrennen einer Haushaltskerzen und die Benutzung eines Gasherdes zu einer sehr hohen Freisetzung von NO<sub>2</sub> führen. Dies ist in der Sache unstrittig. Allerdings wird eine Kerze freiwillig angezündet, einem Gasherd ist man kurzzeitig ausgesetzt. Die Wohnung lässt sich danach lüften (was eine Niedrigbelastung der Außenluft umso wichtiger macht), die Straße nicht. Zudem: hohe Emissionen aus Gasherden können einen Regelungsbedarf für Gasherde bedeuten. Daraus folgt aber nicht, dass Außenluftimmissionen dereguliert werden müssen.

Dass in den USA dagegen ein [Jahresmittelwert von 53 ppb](#) und damit umgerechnet von etwa 103 µg/m<sup>3</sup> gilt, taugt nicht als Argument dafür, dass der von der WHO empfohlene Wert untragbar sei: letztlich ist die WHO-Empfehlung eine rein medizinische, während die rechtlich bindende Festsetzung eines Grenzwerts [auch immer ein politischer Aushandlungsprozess ist](#). . Zudem sieht auch die US-Bundesumweltbehörde in ihrem „[Integrated Science Assessment \(ISA\) for Nitrogen Dioxide](#)“ aus 2016 (Kapitel 5) Stickstoffdioxid schon unterhalb des US-Grenzwerts als höchstwahrscheinlich kausal für Gesundheitsgefahren, insbesondere Lungen- und Atemwegsprobleme, an.

Nach aktueller wissenschaftlicher Kenntnislage und der gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative hinsichtlich der Beurteilung ebendieser wird an der Empfehlung von 40 µg/m<sup>3</sup> und damit an der Geeignetheit des geltenden Grenzwerts nichts auszusetzen sein.

## **Kompromiss zwischen Gesundheitsschutz und individueller Mobilität?**

Da ein weniger strenger Grenzwert nicht denselben Schutz bewirkt, kann die Erforderlichkeit bejaht werden. Durch die Befolgung der WHO-Empfehlung könnte die grundrechtlich gebotene Interessenabwägung allerdings unangemessen ausgefallen sein. Auch dem Umwelt- und Gesundheitsschutz stehen Verfassungsgüter entgegen. Allerdings hätte aus Sicht des Verfassers kein spezifischer „Kompromiss-Grenzwert“ festgelegt werden müssen. Zudem wäre auch unklar, wie dieser gestaltet sein müsste. Offen ist auch, ob nicht schon der aktuelle Grenzwert einen Kompromiss zwischen „totaler Vorsorge“ und individuellen Mobilitätsinteressen darstellt. Denn es gibt, wie bereits dargestellt wurde, keine Belastungsuntergrenze, unterhalb welcher gesundheitsgefährdende

Wirkungen ausgeschlossen sind. Eine noch deutlich niedrigere Grenzwertsetzung dürfte allerdings derzeit als Bereits vor dem Hintergrund des hohen Ranges insbesondere des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit erscheint die gegenwärtige Grenzwertsetzung nicht unausgewogen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Aspekt der Unfreiwilligkeit der Exposition: Es ist, zumal in städtischen Bebauungssituationen (als Anwohner oder Passant), schlicht unmöglich, sich einer zu hohen Belastung zu entziehen. Dies ist jedenfalls bei Kerzen, Gasherden und spezifischen Arbeitsplätzen anders.

Schließlich ist der Interessenabwägung auf Exekutivebene und damit im Einzelfall genügend Raum gelassen: Fahrverbote sind rechtlich gesehen nur eine von vielen Maßnahmen, die aufgrund des geltenden Grenzwerts in einem Luftreinhalteplan vorgesehen werden können. Die zuständige Behörde ist gehalten, weniger eingreifende Maßnahmen vorzusehen, wenn diese gleich geeignet sind – Fahrverbote sind dann schon nicht erforderlich. Zudem ist zu beachten, dass [§ 47 Abs. 6 Satz 1 BImSchG](#) den ohnehin geltenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz für Luftreinhaltepläne explizit normiert und dadurch Ausnahme-, Härtefall- und Übergangsregelungen ermöglicht. Das BVerwG hat dies in seinem richtungsweisenden [Urteil vom 27.02.2018](#) (Rn. 36 ff., 42) auch z.B. mit Blick auf Handwerker ernst genommen.

## Resümee

Die gesamte Luftqualitätsdiskussion wird zwar noch lange andauern, für eine „Wiederaufnahme des Verfahrens“ auf europäischer Sekundärrechtsebene besteht allerdings kein Grund. Zur so oft geforderten Versachlichung der Debatte wird es erst dann kommen, wenn alle Beteiligten die zugrundeliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse anerkennen, naturwissenschaftlich fundierte Gegenstimmen würdigen und hierauf aufbauend weiterdenken.

**Zitiervorschlag:** Senders, Zweifel an Grenzwerten im Luftqualitätsrecht, JuWissBlog Nr. 14/2019 v. 6.2.2019, <https://www.juwiss.de/14-2019/>



*Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).*

